

А. Козаченко, доцент Полтавського факультету НЮА України

Повноваження земських установ у другій половині 60-х–80-ті роки ХІХ ст. з огляду на діяльність Полтавського земства

Проблема повноважень земських установ і взаємовідносин між ними й органами державної влади залишається недостатньо вивченою вітчизняною історико-правовою наукою, тоді як у Росії така проблематика стала одним із пріоритетних напрямів наукового пошуку¹. Тому метою цієї роботи є встановлення повноважень і функцій земських установ, а також регіональних особливостей розмежування предметів відання між губернськими і повітовими земствами, земськими зборами й управами, між земствами і місцевою адміністрацією на прикладі діяльності Полтавського земства.

Характеризуючи повноваження земств, слід виходити з того, що у процесі здійснення земської реформи 1864 р. урядом Російської імперії було реалізовано таку систему поглядів на земство, яка передбачала механічне поєднання громадської та державницької теорій самоврядування².

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 р. (далі — Положення 1864 р.) у ст.1 кваліфікувало земства як органи, що створювалися «для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда»³. До предметів відання земства законодавство відносило низку справ, які розподілялися на необов'язкові й обов'язкові⁴. З позицій державницької теорії самоврядування до категорії необов'язкових справ належали розпорядження майном і грошовими засобами земства, завідування земськими повинностями, будівництво і утримання споруд та шляхів сполучення, заходи по забезпеченню населення продуктами харчування, завідування установами освіти, охорони здоров'я та благочинними закладами, страхування майна, розвиток місцевої торгівлі та промисло-

¹ Див.: *Богатырева О. Н.* Губернская администрация и земское самоуправление. Вторая половина XIX- начало XX века // *Вопр. истории.* – 2004. – № 8. – С. 99.

² Див.: *Верещагин Н. А.* Земский вопрос в России. – М., 2002. – С. 31.

³ Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – СПб., 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 2.

⁴ Див.: *Жукова Л. А.* Бюрократия и земское самоуправление в пореформенной России: конфликты и сотрудничество (60–90-е гг. XIX в.). – <http://www.google.com.ua>

вості, забезпечення епідеміологічних та епізоотичних заходів, організація боротьби з сільськогосподарськими шкідниками¹. Крім цього, на земства було покладено вирішення і деяких інших справ, що не притаманні місцевому самоврядуванню, але офіційно вважалися обов'язковими, як то: господарське забезпечення в'язниць, котрі знаходяться на території губернії, здійснення військового і цивільного управління, забезпечення поштової повинності, організація державних грошових зборів, надання інформації губернаторові та центральним урядовим установам про стан земських господарських справ. На основі «особых уставов, положений или постановлений» земству могло бути передано завідування й іншими місцевими справами, розв'язання яких у минулому належало до відання губернської або повітової державної адміністрації². Фінансування земств здійснюватися за рахунок місцевих земських зборів, а також на основі «особых распоряжений» із державного бюджету. Згідно з п.п. X і XI ст. 2 Положення 1864 р. земствам належало право складати кошторис видатків³.

До повноважень губернських земських зборів та управ законодавство відносило розподіл майна земства на губернське і повітове, рішення про проведення ярмарків, будівництво пристаней, вирішення питань страхування майна, встановлення розкладок державних зборів між повітами, узгодження повітових кошторисів, розгляд скарг на дії повітових земств, клопотання перед адміністрацією про переведення земських доріг у розряд державних (ст. 62)⁴. За повітовими земствами було закріплено такі права й обов'язки: формувати розкладки державних зборів у межах повіту, надавати дозвіл на проведення торгів, складати проект кошторису, подавати інформацію про стан господарства повіту, ставити питання щодо статусу доріг, забезпечувати виконання земських повинностей, організувати справу страхування населення повіту, надавати звіти губернській управі (ст. 64)⁵.

Згідно з ст. 65 Положення 1864 р. земським зборам належали розпорядчі повноваження та нагляд за справами, а земським управам — виконавчі повноваження. До повноважень губернських і повітових земських зборів законодавство відносило розгляд і затвердження кошторисів, розкладок земських повинностей; надання дозволу на операції з нерухомістю, на отримання кредитів, проведення виставок; розпорядження земськими коштами; встановлення земських зборів; визначення

¹ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 2–3.

² Див.: Там само. – С. 2–3.

³ Див.: Там само. – С. 2.

⁴ Див.: Там само. – С. 61.

⁵ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 62.

статусу земських доріг; розгляд урядових проектів та подання своїх пропозицій по них; звернення із клопотаннями до уряду; затвердження звітів управ. Губернські збори мали право приймати постанови, обов'язкові для повітових земств. Повітові збори ухвалювали інструкції щодо способів виконання губернських постанов повітовими управами¹. На основі «Учреждения судебных установлений» 1864 р. повітові збори проводили вибори мирових суддів, визначали місце і час скликання з'їзду мирових суддів, спеціальні тимчасові комісії, сформовані повітовими зборами, обирали присяжних засідателів².

До кола обов'язків губернських і повітових управ входило виконання розпоряджень земських зборів, управління майном земства, складання кошторисів, розкладок і звітів, контроль за доходами, використання коштів, захист інтересів земства у суді. Крім названого, губернська управа мала право розглядати скарги на дії повітових управ. Управи як повноправні представники земських установ на підставі ст. ст. 5, 6 і 8 Положення 1864 р. самостійно могли набувати та відчужувати майно, укладати договори, вступати у зобов'язання, вчиняти цивільні позови і відповідати в суді по майнових справах земства³. Отже, у цивільно-правових відносинах земства користувалися правами юридичної особи.

Спираючись на принципи місцевого самоврядування, законодавство не передбачало чіткої підпорядкованості земських установ по вертикалі, але це призводило до протистояння між ними. Суперечності між губернськими та повітовими земствами, як правило, виникали у зв'язку із відмовою повітових земств виконувати розпорядження губернського земства або через незадовільне виконання таких розпоряджень. Найчастіше це полягало у неналежному виконанні повітового кошторису або у невчасному наданні губернській управі звіту про результати господарської діяльності повітового земства чи у поданні неякісного звіту. Так, у 70–80-ті роки XIX ст. тривалий час продовжувалося відверте протистояння між Полтавським губернським земством та Пирятинським і Золотоношським повітовими земствами⁴. Причиною протистояння між земськими зборами і управою могли бути несанкціоноване використання коштів управою, відмова управи виконувати розпорядження зборів, невчасне подання управою звіту про свою роботу, неякісна підготовка

¹ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 64.

² Див.: Русское законодательство X–XX веков. – Т. 8. Судебная реформа. – М., 1991. – С. 35, 38, 43.

³ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 2.

⁴ Див.: Свод журналов Золотоношского уездного земского собрания XVIII очередного и экстренного созывов 1882 года. – Полтава, 1882. – С. 7–8.

проекту кошторису та ін. Такі суперечності нерідко виливалися у рішення зборів про розпуск управи або протест членів управи на рішення зборів. У кінцевому результаті розмежування повноважень між губернським і повітовими земствами, земськими зборами і управами формувалося на основі їхньої практичної діяльності.

Обсяг повноважень губернських і повітових земських зборів дає підстави стверджувати, що за формами діяльності земству були притаманні такі ж функції місцевого самоврядування, котрі визнаються за ним і зараз: нормотворча, установча, контролююча і правоохоронна¹.

Нормотворчу функцію полтавські губернські та повітові збори на практиці здійснювали за рахунок прийняття локальних нормативно-правових актів – правил, інструкцій, статутів, котрі регламентували діяльність земських суб'єктів господарювання, освітніх закладів та установ охорони здоров'я, фінансових установ, визначали права й обов'язки окремих земських службовців. Серед них, зокрема, слід згадати нормативні документи, що врегульовували діяльність земських зборів та управ на губернському рівні. Це «Правила о порядке заседаний Полтавского земского собрания» 1870 р. і «Инструкция о порядке производства дел в Полтавской губернской земской управе» 1871 р.² Відповідні акти були прийняті і на повітовому рівні. Іншим напрямком нормотворчої діяльності земських зборів було розгляд законопроектів, урядових постанов та внесення до них своїх пропозицій. Так, у 1879 р. уряд доручив земським зборам переглянути «Положение об устройстве местных учреждений по крестьянским делам» 1874 р. та внести свої пропозиції³. Прикладом здійснення установчої функції в діяльності земських зборів є формування земських комісій, встановлення сум земського збору із землі, іншої нерухомості та підприємницької діяльності, запровадження земських повинностей.

Контролюючи діяльність земства здійснювали за допомогою сформованих з цією метою земських зборів комісій, зокрема ревізійної комісії. Головним чином вона зводилася до затвердження звіту земської управи про результати господарської та фінансової роботи за попередній рік, припинення повноважень гласних і надання згоди на притягнення їх до кримінальної відповідальності, контролю за проведенням земських

¹ Див.: Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – К., 2003. – С. 507.

² Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий. – Полтава, 1887. – С. 1–3.

³ Див.: Лантева Л. Е. Земская реформа в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1986. – С. 18.

виборів, розгляду скарг на дії посадових осіб земських управ. Правоохоронна функція полягала у виборах мирових суддів та присяжних засідателів, співпраці із поліцією, діяльності по утриманню в'язниць для засуджених мировими судами. Наприклад, Полтавські губернські збори 1871 р. ухвалили «Инструкцию для руководства уездным учреждениям об устройстве и содержании помещений для подвергаемых мировыми судьями личному задержанию и приговоренным к срочному аресту»¹. Про здійснення правоохоронної функції Полтавським губернським земством свідчить розгляд питань про скасування тілесних покарань селян, зміну території судових округів та входження з відповідними пропозиціями до уряду².

Основними функціями земства за сферами діяльності були бюджетно-фінансова, управління власністю, соціального захисту населення, сприяння державі, інформаційна. Діяльність земства у бюджетно-фінансовій сфері й управління власністю полягала у затвердженні земського бюджету на рік, виділенні коштів на вирішення соціально-економічних проєктів, прийнятті рішень про проведення операцій з нерухомістю, створенні фінансових установ³. Земські управи здійснювали управління господарюючими суб'єктами, навчальними закладами, установами охорони здоров'я. Функцію соціального захисту населення, або благочинну функцію, земство виконувало шляхом надання матеріальної допомоги особам, які її потребували, вирішення питання про забезпечення продуктами харчування або посівним матеріалом, організації страхування населення від пожежі⁴. Про здійснення земствами функції сприяння державі свідчить тісний зв'язок, котрий існував між ними та державними установами. Земства забезпечували виконання окремих державних повинностей. Саме тому Полтавські губернські збори 1872 р. пропонували об'єднати державний і земський земельний збори⁵. Дбаючи про оборону держави, земства забезпечували проведення мобілізації, брали

¹ Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия. – Полтава, 1901. – Вып. II. – С. 1177.

² Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за первые шесть трехлетий. – Полтава, 1887. – С. 69–71.

³ Див.: Там само. – С. 63.

⁴ Див.: Свод журналов Полтавского губернского собрания X-го очередного созыва 1874 года. – Полтава, 1874. – С. 18.

⁵ Див.: Отчет Полтавской губернской земской управы за 1872 год. – Полтава, 1873. – С. 205.

участь у формуванні ополчення¹. Інформаційна функція земства полягала у збиранні інформації про соціально-економічну, демографічну, епідеміологічну й епізоотичну ситуацію на території губернії і повітів, а також у наданні необхідної інформації органам державної влади та населенню.

Положення 1864 р. не передбачало підзвітності та відповідальності земства перед територіальною громадою, що суперечить принципам місцевого самоврядування, хоча земські виборці та сільські сходи як представники територіальної громади могли звертатися до земських зборів із скаргами, клопотаннями та пропозиціями².

Контроль і нагляд за діяльністю земських установ законодавство покладало на губернаторів, міністра МВС і I департамент Сенату. Безумовно, найтісніше із земствами працював губернатор. Він затверджував на посаді голову повітової управи, надавав дозвіл на відкриття чергової сесії та продовження строку проведення повітової сесії, особисто відкривав засідання губернської сесії³. Губернатор мав право зупинити виконання земських постанов упродовж семи днів після їх прийняття, якщо вони суперечили законодавству Російської імперії. У разі невиконання земствами урядових розпоряджень губернатор міг вдатися до примусових заходів. Затвердженню губернатором підлягала значна частина постанов земських зборів про виконання кошторисів і розкладок, зміну статусу та використання земських шляхів сполучення, організацію виставок, тимчасове усунення з посад членів управ. Особливо ретельно Положення 1864 р. регламентувало контроль губернатора за фінансовою діяльністю земств (ст. ст. 90, 91)⁴.

Однак законодавство не передбачало повної залежності земств від губернатора. Вони в свою чергу мали право оскаржити постанову губернатора у Сенаті. Оскаржену губернатором постанову земські збори повинні були розглянути повторно. Постанова, ухвалена земськими зборами повторно, набувала юридичної сили і підлягала виконанню. У цьому випадку губернатор міг лише зупинити виконання таких постанов, які вважав протизаконними⁵. Але найважливішим аргументом на

¹ Див.: Журнали Полтавского губернского земского экстренного собрания 5 июня 1877 года. – Полтава, 1877. – С. 9.

² Див.: Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия. – Полтава, 1898. – Вып. I. – С. 9–11; Журналы Пирятинского уездного земского собрания XXII очередного созыва и приложения к ним. – Полтава, 1886. – С. 138.

³ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 6, 10.

⁴ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 11.

⁵ Див.: Там само. – С. 12.

користь самостійності земств є те, що вони не перебували в управлінні губернатора.

Надмірний контроль губернатора над земськими установами зумовлювався низкою чинників. По-перше, царський уряд не міг залишити без нагляду земські органи самоврядування, адже самодержавство і місцеве самоврядування — це принципово несумісні речі. По-друге, конструкція інституту губернатора – начальника губернії передбачала поєднання адміністративних і контрольно-наглядових повноважень, що цілком логічно ставило земства у певну залежність від нього. По-третє, не останнім чинником на користь необхідності адміністративного контролю за земствами була недовіра до нього з боку громадськості, зокрема представників привілейованих станів¹. По-четверте, встановлення контролю за земствами обґрунтовувалося і тим, що земства не мали необхідного досвіду управлінсько-господарської діяльності. Такий контроль губернатора за земствами, як відомо, суперечить одному із основоположних принципів місцевого самоврядування – принципів повної самостійності і рівноправності системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

На практиці полтавські губернатори надзвичайно прискіпливо контролювали діяльність земств. Особливо часто вони виносили протести на постанови губернських і повітових зборів, що суперечили законодавству з приводу земських кошторисів та розкладок, про земський збір, грошове утримання членів управ і земських фахівців, результати земських виборів². Проаналізувавши матеріали, пов'язані із протестами губернаторів, можна дійти висновку про те, що земства здебільшого дійсно припускалися порушень законодавства. Губернатори виносили незаконні рішення значно рідше³. При цьому слід мати на увазі, що час, відведений законодавством на аналіз постанов 15-ти повітових земських зборів, фізично не дозволяв губернаторові всебічно розглянути їх і прийняти об'єктивне рішення.

Протистояння між полтавським губернатором і земством стає очевидним у другій половині 70-х років XIX ст., що зумовлювалося загальною урядовою кризою Російської імперії та активно підігрівалося ідеями необхідності проведення нової земської реформи. Існування су-

¹ Див.: *Верещагин А. Н.* Вказ. праця. – С. 109.

² Див.: Журнали XXII очередного Полтавского уездного земского собрания и чрезвычайного Полтавского земского собрания 1886 года. – Полтава, 1886. – С. 118; Журналы Пирятинского уездного земского собрания XX очередного созыва 1884 года. – Полтава, 1885. – С. 240–241.

³ Див.: *Богатырева О. Н.* Вказ. праця. – С. 111.

перечностей визнав губернатор В. Більбасов у промові при відкритті губернських земських зборів 1880 р. Спори між губернатором та земством неодноразово розглядав Сенат¹. Відносини між місцевою адміністрацією і земствами особливо загострилися у 80-ті роки за губернаторства Є. Янковського та голови губернської земської управи О. Заленського. Конфлікт тривав майже п'ять років і завершився відставкою губернатора², що спростовує уявлення про земство як про установу, котра не могла впливати на місцеву владу. Таке протистояння між місцевою адміністрацією і земством, як правило, зводилося до протистояння між губернатором та головою губернської управи і здебільшого мало персоніфікований характер.

Слід зазначити, що контрольно-наглядові повноваження губернатора у тій частині, що стосувалася діяльності земства, були обмеженими. Вищий контроль та нагляд за діяльністю земств, а також вирішення спорів між губернатором і земством Положення 1864 р. покладало на міністра МВС, який затверджував на посаді голову губернської управи, міг продовжити час проведення губернської сесії або призначити проведення надзвичайних земських зборів. Стаття 9 Положення 1864 р. надавала йому право зупинити дію будь-якої постанови земських зборів, якщо вона суперечила законодавству. Затвердженню міністром МВС підлягали земські постанови про займи, що перевищували дворічну суму земського збору, зміну статусу земських доріг, збори за проїзд по земських шляхах сполучення, відкриття ярмарків строком проведення понад 14 днів, перенесення місць розташування пристаней, розподіл майна між губернським і повітовими земствами (ст. 92)³.

Земства безумовно виконували всі розпорядження міністра МВС. Однак окремі факти свідчать про те, що Полтавське губернське земство могло займати принципову позицію і у відносинах з центральними урядовими органами. Так, коли 1883 р. міністр МВС Д. Толстой відмовився затвердити на посаді голови губернської управи О. Заленського і тимчасово призначив на цю посаду П. Старицького, земські збори повторно підтвердили свій вибір. У результаті міністр МВС змушений був відкликати свою постанову та затвердити на посаді голови губернської управи О. Заленського⁴.

¹ Див.: *Веселовский Б.* История земства. – СПб., 1911. – Т. 3. – С. 188.

² Див.: *Полтавщина: влада на історичних паралелях.* – Полтава, 2005. – С. 59.

³ Див.: *ПСЗ.* – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 7, 10, 11.

⁴ Див.: *Систематический свод постановлений и распоряжений Полтавского губернского земства за вторые четыре трехлетия.* – С. 51–53.

Згідно з Положенням 1864 р. загальний нагляд за діяльністю земств та вирішення спорів, які виникали між ними і місцевою державною адміністрацією, покладалися на Сенат. І департамент Сенату розглядав скарги земських установ на дії губернатора (ст. 11), а також протести губернатора та міністра МВС на земські постанови (ст. ст. 96, 97)¹. Дані про характер сенатських постанов за 1864–1890 рр., наведені А. Ярцевим, свідчать про те, що 33,9% з них були прийняті Сенатом на користь земств, 48,9% — на користь державних органів і 17,2% — мали компромісний характер. На думку вченого, це підтверджує тезу більшості дореволюційних російських юристів, які вважали, що Сенат, вирішуючи спори між земствами і державними органами, діяв, виходячи із принципу «презумпції невинності»². Можна навести непоодинокі приклади вирішення Сенатом конфліктів між полтавським губернатором і земствами на користь земства³.

Державний контроль за діяльністю земств здійснювали й інші центральні та місцеві органи державної влади. Фінансову діяльність земств відстежувало міністерство фінансів. Проведення земських зборів контролювали представники Полтавської палати управління державним майном та місцевої удільної контори, а нагляд за виконанням земських повинностей покладался на повітову адміністрацію і поліцію⁴.

Таким чином, держава переклала на земства значну частину своїх обов'язків по управлінню місцевим господарством та встановила над ними свій контроль. При цьому земства не отримали адміністративної влади для виконання наданих їм повноважень. Тому вони змушені були звертатися по допомогу до губернатора, повітових справників та волосних старост, що ставило їх у залежність від місцевої адміністрації. Як наслідок, наприкінці 70-х років XIX ст. державні урядовці, спираючись на державницьку концепцію земства В. Безобразова та О. Градовського, виступили із пропозицією про необхідність об'єднання земств із місцевою адміністрацією⁵. Аби не погіршувати свої стосунки з урядом, ідею одержавлення земства підтримала значна частина гласних українських етнічних губерній. Так, на початку 80-х років дев'ять губернських земств, у тому числі Полтавське, заявили про доцільність залучення

¹ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 3, 12.

² Див.: Ярцев А. А. Органы земского самоуправления в 1864–1904 г. (на материалах северо-западных губерний России). – <http://www.google.com.ua>.

³ Див.: Решения Правительствующего Сената по земским делам // Земский обзор. – Полтава, 1884. – №26. – С. 353-354.

⁴ Див.: ПСЗ. – 1867. – Собр. 2. – Отд. 1. – Т. 39. – С. 7, 12, 14 – 18.

⁵ Див.: Верещагин А. Н. Вказ. праця. – С. 97 – 98.

земств до вирішення державних справ¹. Впливові діячі Полтавського земства неодноразово наголошували на тотожності інтересів земства й уряду². Проте, як відомо, офіційно земства не входили до системи державних установ, а земські посадові особи не користувалися правами державних службовців³. Поєднання ознак місцевого самоврядування та державного інституту, яке простежується на прикладі діяльності земських установ на території Полтавської губернії, свідчить про напівдержавний характер земств.

¹ Див.: *Веселовский Б.* Вказ. праця. – С. 263.

² Див.: *Велецкий С. Н.* Двадцать пять лет деятельности земства в Полтавской губернии с 1866 по 1892 год. – Полтава, 1894. – С. 131.

³ Див.: *Лантева Л. Е.* Вказ. праця. – С. 16.